

Politeja

Nr 1(88/1), 2024, s. 57-72

<https://doi.org/10.12797/Politeja.20.2024.88.1.04>

Licencja: CC BY-NC-ND 4.0

Danuta KABAT-RUDNICKA 

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

kabatd@uek.krakow.pl

PRZYSZŁOŚĆ UNII EUROPEJSKIEJ: MOŻLIWE KIERUNKI ZMIAN¹

ABSTRACT The Future of the European Union: Possible Directions for Change

The crises of recent years have revealed the weakness of the European Union in many areas. This, in turn, contributed to the debate on its current state and necessary changes, *inter alia*, at the Conference on the Future of Europe. And although there are many arguments for the need for reforms, among other things, in order for the Union to better cope with challenges both internally and in its external environment, no Intergovernmental Conference has been convened so far. However, this does not mean that reform is impossible or unlikely, nor does it mean that there are no changes taking place in the European Union. The article will present the positions of institutions, member states and civil society regarding the necessary changes, and, above all, it will outline the directions of necessary and possible changes. The article will be descriptive, analytical, and comparative in nature.

Keywords: European Union, Conference on the Future of Europe, change, institutions, civil society

Słowa kluczowe: Unia Europejska, Konferencja w sprawie przyszłości Europy, zmiana, instytucje, społeczeństwo obywatelskie

¹ Publikacja została dofinansowana ze środków subwencji przyznanej Uniwersytetowi Ekonomicznemu w Krakowie – Projekt nr 076/EEP/2022/POT.

UWAGI WPROWADZAJĄCE

Unia Europejska (UE/Unia) jest wynikiem procesów integracyjnych zachodzących w Europie od lat 50. XX w. Unia to także szczególny rodzaj organizacji międzynarodowej o charakterze integracyjnym, która poddawana jest stałemu procesowi zmian. Zmiana odnosi się nie tylko do wymiaru wewnętrznego, tj. kwestii instytucjonalnych, kompetencyjnych i polityk, lecz także zewnętrznego, w tym poszerzania zakresu terytorialnego stanowiącego przestrzeń operacyjną dla prawa unijnego. Co więcej, zmiana zachodzi również w warstwie semantycznej, począwszy od Wspólnoty Gospodarczej aż po UE. A to wszystko było możliwe dzięki rewizjom traktatów założycielskich, stanowiących odpowiedź na potrzeby i wyzwania pojawiające się w Unii, jej państwach członkowskich, Europie i na świecie. Integrację można więc zdefiniować jako stałe dostosowywanie struktur, instrumentów i procedur do pojawiających się potrzeb i wyzwań oraz do zmieniającego się otoczenia międzynarodowego.

Co pewien czas traktaty poddawane są zmianom, które poprzedza Konferencja Międzyrządowa (*Intergovernmental Conference* – IGC), przy czym nieco inne rozwiązanie znalazło zastosowanie w odniesieniu do traktatu konstytucyjnego i *Karty praw podstawowych* (Karta/KPP). Zwołany został Konwent, który obradował równolegle lub też poprzedził IGC². Ostatnio zaś przyszłość UE była przedmiotem debat na Konferencji w sprawie przyszłości Europy (*Conference on the Future of Europe* – CoFoE/Konferencja), która stała się przyczynkiem do zastanowienia się nad możliwym kierunkiem zmian. Nie ulega wątpliwości, że Unia wymaga reform, chociażby z uwagi na projektowane rozszerzenie. Zmiana może nastąpić w drodze rewizji traktatów (przy czym każdy traktat akcesyjny również modyfikuje traktaty założycielskie), przy wykorzystaniu obowiązujących procedur (np. klauzula pomocowa) czy uciekając się do tzw. metody Schengen. Natomiast w kontekście Konferencji nasuwa się pytanie, czy następnym krokiem będzie zwołanie IGC (niezależnie czy zostanie poprzedzona obradami Konwentu), w następstwie której będzie miała miejsce rewizja traktatów, przede wszystkim zaś – jaki kierunek może przyjąć reforma Unii.

W artykule przedstawione zostaną możliwe kierunki zmian, w oparciu o informacje zawarte w dokumentach, oświadczeniach i rekomendacjach instytucji, państw członkowskich i społeczeństwa obywatelskiego, stanowiących diagnozę „kondycji” UE i propozycje odnośnie do jej przyszłości. Pytania badawcze będą ogniskowały się wokół możliwych następstw Konferencji, tj. czy zostanie zwołana IGC i w jakim kierunku pójdą zmiany, czy może zmiana będzie ograniczać się do tego, co konieczne, w oparciu o już istniejące rozwiązania. Na użytek prowadzonych rozważań przyjęta została hipoteza sprowadzająca się do twierdzenia, że reforma traktatów jest prawdopodobna, znowelizowane traktaty (nie zaś nowy traktat, pakt konstytucyjny

² Zob. J. Barcz, *Konferencja w sprawie przyszłości Europy a reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2021, nr 9, s. 8.

czy polityczny³) wzmocnią układ instytucjonalny, jak i polityki, tak w wymiarze wewnętrznym, jak i zewnętrznym.

Przyjęcie takiego założenia badawczego podyktowane jest tym, że w sprawie reform decydujący głos należeć będzie do suwerenów traktatów, tj. państw członkowskich, a ich stanowiska niekiedy znacznie różnią się od siebie, stąd też oczekiwać należy zmiany ewolucyjnej, która będzie sprowadzać się do nowelizacji traktatów założycielskich, nie zaś rewolucyjnej, jaką byłoby przyjęcie nowego traktatu. Z kolei kierunek dotychczasowych zmian i głosy, jakie dają się słyszeć po stronie państw i instytucji unijnych, dają podstawy, by oczekiwać wzmocnienia komponentu wspólnotowego. I tak, poszerzenie zakresu spraw decydowanych w głosowaniu większościowym i procedowanych w oparciu o zwykłą procedurę ustawodawczą wzmocni instytucje unijne, z kolei przyporządkowanie kompetencji Unii oraz zmiana kwalifikacji na kompetencje wyłączne i dzielone wzmocni wspólne polityki, nie tylko w ramach rynku wewnętrznego, lecz także stosunków zewnętrznych Unii.

Ostatnie kryzysy (migracyjny, pandemia, gospodarczy) i wyzwania, przed jakimi obecnie stoi świat, sprawiają, że Unia potrzebuje instrumentów zarządzania kryzysowego i większej władzy politycznej, co z kolei przełoży się na jej sprawczość. Zmiana jest więc potrzebna i jest też możliwa, przy czym nie będzie to zmiana, która diametralnie odmieni Unię, będzie bowiem wypadkową ścierania się niekiedy bardzo różnych stanowisk i interesów państw członkowskich.

Artykuł będzie miał charakter deskryptywny, analityczny i porównawczy. Zastosowanie znajdzie metoda formalno-dogmatyczna, ilekroć omawiane będą dokumenty, oraz analiza instytucjonalno-prawna. Opracowanie rozpoczną uwagi na temat zmiany jako kategorii analitycznej, następnie rozważania będą ogniskować się wokół stanowisk instytucji, państw członkowskich i społeczeństwa obywatelskiego w związku z CoFoE, na koniec zaś nakreślony zostanie najbardziej prawdopodobny scenariusz zmian.

ZMIANA JAKO STAŁA UNII EUROPEJSKIEJ

Przejawem procesów integracyjnych zachodzących w Europie jest pojawienie się regionalnych ugrupowań integracyjnych, tj. Wspólnot Europejskich, które z czasem ewoluowały w UE. Integracja implikuje więc zmianę, która zachodzi na wielu polach i w wielu wymiarach. Możemy mówić o zmianie, która sprowadza się do rewizji traktatów założycielskich, oraz o zmianie, która jest związana z działaniami instytucji, jak również o zmianie, która obejmuje kwestie instytucjonalne, ale też i polityki, o zmianie, która sprawia, że Unia to nie tylko wspólnota gospodarcza i wspólnota prawa, ale także wspólnota polityczna oraz władza normatywna i cywilna.

³ W literaturze przedmiotu przywoływane są również inne rozwiązania, jak pakt polityczny, który podlegałby nowym, choć już nie jednomyślnym zasadom ratyfikacji. Zob. F. Fabbrini, *Possible Avenues for Further Political Integration in Europe: A Political Compact for a More Democratic and Effective Union?*, Brussels, May 2020, [online] [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/651849/IPOL_STU\(2020\)651849_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/651849/IPOL_STU(2020)651849_EN.pdf), 25 I 2024.

Zmiana, która zdaje się być stałą UE, jest bardzo ogólną i jednocześnie pojemną kategorią analityczną. Może oznaczać proces, przejście z jednego stanu w inny czy zastąpienie jednej jednostki inną. Zmiana jest również ujmowana w ramy teoretyczne⁴. Natomiast w przypadku UE (wcześniej Wspólnot) autorzy przeważnie odwołują się do teorii integracji europejskiej, które mają wyjaśnić mechanizm zachodzących zmian. Stąd też najczęściej przywoływany jest neofunkcjonalizm wraz z mechanizmem *spillover*⁵. Nadto, niezależnie od zmian zachodzących w otoczeniu zewnętrznym, wskazują na państwa i ich interesy, z uwagi na to, że integracja jest przedsięwzięciem państw czy – jak chcą niektórzy – przedsięwzięciem elit jako kluczowych podmiotów dla powodzenia procesów integracyjnych.

Dodać należy, że obok autorów podejmujących próbę wyjaśnienia mechanizmu zmian, jakie zachodzą w UE, obecne są również prace traktujące o zmianach, jakie już się dokonały (czy też dokonują), zwłaszcza w wymiarze prawnym, instytucjonalnym i ustrojowym. Należy tutaj przywołać publikacje Jana Barcza⁶ i Janusza Węca⁷, a także Thomasa Christiansena⁸ czy Anne Rasmussen⁹ i Andrew Duffa¹⁰. Natomiast temat CoFoE w kontekście reformowania UE stał się przedmiotem opracowań Federica Fabbriniego¹¹ oraz Nicolaia von Ondarza i Minny Ålande¹².

⁴ Zob. J.N. Rosenau, *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*, Princeton 1990; zob. też I. Krzyżanowska-Skowronek, *Teorie zmiany na przykładzie włoskiej polityki wschodniej*, Kraków 2015.

⁵ Zob. np. K. Ifantis i in., *Theory and Reform in the European Union*, Manchester–New York, NY 2003, s. 21 i n.

⁶ Zob. J. Barcz, *Od lizbońskiej do postlizbońskiej Unii Europejskiej. Główne kierunki reformy ustrojowej procesu integracji europejskiej*, Warszawa 2020; tenże, *Unia Europejska na rozstajach. Traktat z Lizbony. Dynamika i główne kierunki reformy ustrojowej*, Warszawa 2010.

⁷ Zob. J. Węc, *Traktat lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007–2015. Orzecznictwo sądów konstytucyjnych wybranych państw członkowskich UE oraz proces implementacji traktatu lizbońskiego*, Kraków 2016; tenże, *Traktat Lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007–2009*, Kraków 2011, *Societas*, 36.

⁸ Zob. *The Institutions of the Enlarged European Union: Change and Continuity*, red. E. Best, Th. Christiansen, P. Settembri, Cheltenham, UK–Northampton, MA 2008.

⁹ Zob. D. Naurin, A. Rasmussen, *Dynamics of Change in the European Union*, London 2012.

¹⁰ Zob. A. Duff, *Constitutional Change in the European Union. Towards a Federal Europe*, Cham 2022.

¹¹ Zob. F. Fabbrini, *The Conference on the Future of Europe. A New Model to Reform the EU?*, 2019, DCU Brexit Institute – Working Paper, nr 12; zob. też tenże, *The Conference on the Future of Europe: Process and Prospects*, „European Law Journal” 2020, vol. 26, nr 5–6, s. 401–414.

¹² N. von Ondarza, M. Ålande, *The Conference on the Future of Europe Obstacles and Opportunities to a European Reform Initiative That Goes beyond Crisis Management*, „SWP Comment” 2021, no. 19, [online] https://www.swp-berlin.org/publications/products/comments/2021C19_Conference_Future_of_Europe.pdf, 25 I 2024.

STANOWISKO INSTYTUCJI, PAŃSTW CZŁONKOWSKICH I SPOŁECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO W SPRAWIE PRZYSZŁOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ

Po latach zastanawiania się nad reformą UE na rok 2020 zapowiedziana została Konferencja, której agenda miała dotyczyć przyszłości Unii, przy czym sesja inauguracyjna odbyła się 9 maja 2021 r. Formuła Konferencji różni się od Konwentu, co więcej, nie należy jej utożsamiać z próbą rewizji traktatów, która winna być poprzedzona IGC, gdzie decydujący głos mają państwa. Stąd też stanowiska państw, instytucji i społeczeństwa obywatelskiego¹³, zarówno poprzedzające, jak i wypracowane podczas Konferencji, stały się przyczynkiem do zastanowienia się, jakie są możliwe dalsze działania i jakiej zmiany należałoby oczekiwać.

Instytucje, podobnie jak państwa, wypracowały swoje stanowiska już na jakiś czas przed rozpoczęciem prac CoFoE. Konferencja była więc ostatnim etapem dyskusji nad przyszłością Europy. Nie oznacza to, że na temat przyszłości Unii nie toczy się dyskusja, wręcz przeciwnie, najbardziej zaangażowany zaś zdaje się być Parlament Europejski (PE/Parlament)¹⁴.

Zdaniem Komisji¹⁵ Konferencja winna koncentrować się na dwóch wątkach, tj. na polityce i na tym, co Unia powinna osiągnąć, oraz na kwestiach instytucjonalnych. Pierwszy winien obejmować: zmiany klimatyczne i wyzwania środowiskowe, gospodarkę, sprawiedliwość społeczną i równość, transformację cyfrową, wartości europejskie oraz większe znaczenie Unii na arenie międzynarodowej i wzmocnienie jej demokratycznych podstaw¹⁶; natomiast drugi – procesy demokratyczne i kwestie instytucjonalne, takie jak: system wiodących kandydatów w wyborach na przewodniczącego KE i ponadnarodowe listy w wyborach do PE.

¹³ Zob. też J. Barcz, *Konferencja w sprawie przyszłości Europy. Szczególne wyzwania dla społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] *Wokół kryzysu praworządności, demokracji i praw człowieka. Księga jubileuszowa Profesora Mirosława Wyrzykowskiego*, red. A. Bodnar, A. Płoszka, Warszawa 2020, s. 862-871.

¹⁴ Zob. sprawozdanie Komisji ds. konstytucyjnych PE nt. zmian traktatowych (Parlament Europejski, *Sprawozdanie w sprawie wniosków Parlamentu Europejskiego dotyczących zmiany traktatów*, A9-0337/2023), które stało się podstawą do przyjęcia rezolucji, w której PE poszerza i doprecyzowuje propozycje zmian, jakie uważa za konieczne, i wzywa do reformy traktatów. Przedmiotowe zmiany sprowadzają się m.in. do rezygnacji z głosowania jednomyślnego, przesunięcia kompetencji z poziomu państw na poziom Unii oraz poszerzenia kompetencji dzielonych. Zob. *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 22 listopada 2023 r. w sprawie propozycji Parlamentu Europejskiego dotyczących zmiany Traktatów*, 2022/2051 (INL).

¹⁵ Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Formuła Konferencji w sprawie przyszłości Europy*, Bruksela, 22 stycznia 2020 r., COM/2020/27 final.

¹⁶ Obszary te zostały również zdefiniowane w priorytetach politycznych Komisji. Zob. *Opening Statement in the European Parliament Plenary Session by Ursula von der Leyen, Candidate for President of the European Commission*, Strasbourg, 16 July 2019, [online] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_19_4230, 25 I 2024.

Parlament, który najczęściej wypowiada się na temat reform, przyjął kilka rezolucji, a dwie z nich zasługują na szczególną uwagę. Pierwsza traktuje o możliwościach, jakie daje obecny traktat, natomiast druga – o kwestiach instytucjonalnych.

Parlament¹⁷ sprzeciwia się tworzeniu instytucji poza ramami traktatowymi, opowiada się za rozszerzeniem współdecydowania oraz domaga się wzmocnienia swoich uprawnień ustawodawczych i kontrolnych. Wzywa Radę Europejską do częstszego stosowania klauzuli pomostowej, do sfinalizowania unii bankowej oraz apeluje o ustanowienie unii rynków finansowych, unii energetycznej i Europy socjalnej. Apeluje też o stosowanie art. 31 ust. 2 *Traktatu o Unii Europejskiej* (TUE)¹⁸ i klauzuli pomostowej oraz o działania na rzecz wspólnej polityki obronnej, docelowo zaś wspólnej obrony. Podkreśla potrzebę wzmocnienia swojej roli jako współustawodawcy w obszarze prawa rodzinnego oraz wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych.

Nadto Parlament¹⁹ proponuje zaniechanie lub przynajmniej ograniczenie stosowania klauzul *opt-out* i *opt-in*, uważa też, że polityka budżetowa i gospodarcza winny być kompetencją dzieloną, a strefa euro dysponować zasobami własnymi. Podkreśla potrzebę utworzenia unii obronnej i urzędu wywiadu. Proponuje rozszerzenie prawa osób fizycznych i prawnych do wnoszenia skarg do Trybunału Sprawiedliwości w związku z naruszeniem przez instytucje lub państwo KPP, usunięcie art. 51 KPP i przekształcenie Karty w Kartę praw Unii, wprowadzenie referendum unijnego i zmniejszenie Komisji, w tym jej wiceprzewodniczących do dwóch, tj. ministra finansów i ministra spraw zagranicznych. Proponuje przekształcenie Rady i Rady Europejskiej w Radę Państw, ograniczenie głosowania w drodze jednomyślności, zastąpienie specjalnych procedur i procedury konsultacji zwykłą procedurą ustawodawczą oraz przyznanie Radzie i PE inicjatywy ustawodawczej. Proponuje też, by w kwestii zasobów własnych i wieloletnich ram finansowych dokonano przejścia z jednomyślności na większość kwalifikowaną, przede wszystkim zaś, by możliwe było wprowadzanie zmian do traktatów w drodze ogólnounijnego referendum lub po ratyfikacji kwalifikowaną większością czterech piątych państw członkowskich i po uzyskaniu zgody Parlamentu.

Odnosnie do debaty nad przyszłością Europy²⁰ Parlament raz jeszcze podkreślił, że podejście wspólnotowe jest najwłaściwszą metodą; opowiada się więc za głosowaniem większościowym i stosowaniem zwykłej procedury ustawodawczej. Uwagę zwraca propozycja przekształcenia Rady w izbę ustawodawczą, przyznania PE inicjatywy ustawodawczej i przekształcenia polityki gospodarczej i fiskalnej w kompetencję dzieloną. Nadto wzywa KE do priorytetowego traktowania rozporządzeń jako narzędzia ustawodawczego dla unii bankowej i usług finansowych.

¹⁷ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 lutego 2017 r. w sprawie poprawy funkcjonowania Unii Europejskiej dzięki wykorzystaniu potencjału Traktatu z Lizbony, Dz. Urz. UE 2018, C 252.

¹⁸ Traktat o Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana, Dz. Urz. UE 2016, C 202.

¹⁹ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 lutego 2017 r. w sprawie ewentualnych zmian i dostosowań w obecnej strukturze instytucjonalnej Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE 2018, C 252.

²⁰ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 13 lutego 2019 r. w sprawie stanu debaty nad przyszłością Europy, Dz. Urz. UE 2020, C 449.

Z kolei Rada Europejska w swoich konkluzjach²¹ nawiązała do Agendy strategicznej (nowy program strategiczny Unii na lata 2019-2024)²² zawierającej m.in. takie priorytety, jak: ochrona obywateli i swobód, silne podstawy gospodarcze, Europa neutralna klimatycznie, Europa sprawiedliwa i socjalna oraz promowanie europejskich interesów i wartości. W zmienionym stanowisku w sprawie CoFoE tym razem Rada UE również odniosła się do Agendy strategicznej²³. W opinii Rady Konferencja winna zastosować podejście „najpierw polityka”²⁴ i skoncentrować się na kilku kluczowych kwestiach, jak: zrównoważony rozwój, w tym zielona i sprawiedliwa transformacja i neutralność klimatyczna do 2050 r., wyzwania społeczne, innowacyjność, konkurencyjność, transformacja cyfrowa, podstawowe wartości, prawa i wolności i rola UE na arenie międzynarodowej.

Ponieważ integracja europejska jest przedsięwzięciem państw, stąd też będą one miały decydujący głos odnośnie do dalszych działań, w tym przyjęcia i ratyfikacji nowelizacji traktatowych. Już sama lektura dokumentów instytucji reprezentujących interesy państw skłania do refleksji, że są one bardziej zainteresowane politykami niż kwestiami instytucjonalnymi.

W nieoficjalnym dokumencie prezentującym stanowisko 12 państw członkowskich²⁵ czytamy, że są one zainteresowane promowaniem UE, która dostarcza konkretnych rozwiązań dla stojących przed nią wyzwań, co należy odczytywać jako koncentrowanie się przede wszystkim na politykach. Stąd też państwa zobowiązały się do współpracy m.in. w takich obszarach, jak: praworządność i podstawowe wartości, klimat i zielona transformacja, sprawiedliwa i ekologiczna gospodarka, rynek wewnętrzny i transformacja cyfrowa, migracja, bezpieczeństwo, bardziej efektywne podejmowanie decyzji, multilateralizm i wolny handel, jak również promowanie demokratycznej legitymacji Unii, rządów prawa, zasad subsydiarności i proporcjonalności, właściwej implementacji legislacji unijnej oraz zapewnienie równowagi międzyinstytucjonalnej i podziału kompetencji. Prezentowane podejście jest bardzo ostrożne i stanowi rozwinięcie tego, co już jest obecne w Unii, co więcej – koncentruje się na polityce i jedynie marginalnie dotyczy kwestii instytucjonalnych.

²¹ Rada Europejska, *Konkluzje*, Bruksela, 12 grudnia 2019 r., [online] <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-29-2019-INIT/pl/pdf>, 25 I 2024.

²² Rada Europejska, *Konkluzje*, Bruksela, 20 czerwca 2019 r., [online] <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9-2019-INIT/pl/pdf>, 25 I 2024.

²³ Council of the European Union, *Conference on the Future of Europe – Revised Council Position*, Brussels, 3 February 2021, [online] https://www.consilium.europa.eu/media/48588/st_5911_2021_init_en.pdf, 25 I 2024.

²⁴ Podejście to potwierdza raport przygotowany przez berliński Instytut Spraw Międzynarodowych i Bezpieczeństwa, „zbierający” stanowiska państw nt. CoFoE. Zob. *Managed Expectations: EU Member States' Views on the Conference on the Future of Europe*, red. M. Ålander, N. von Ondarza, S. Rus-sack, Berlin 2021, *SWP Working Paper*, nr 3, [online] https://www.swp-berlin.org/publications/products/arbeitspapiere/WP_03-2021_EPIN-Report_CoFoE_01.pdf, 25 I 2024.

²⁵ *Conference on the Future of Europe: Common Approach Amongst Austria, Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, Ireland, Latvia, Lithuania, Malta, the Netherlands, Slovakia and Sweden*, 23 III 2021, [online] <https://www.affarieuropei.gov.it/media/5615/non-paper-stati-ue-23-marzo-2021.pdf>, 13 III 2024.

Z kolei w nieoficjalnym dokumencie francusko-niemieckim²⁶ czytamy, że Konferencja winna zająć się kwestiami ukierunkowanymi na przyszłość Europy z myślą o uczynieniu Unii bardziej zjednoczoną i suwerenną, w tym: rolę Europy w świecie, bezpieczeństwem i obroną, polityką sąsiedztwa, cyfryzacją, zmianami klimatycznymi, migracją, walką z nierównościami, społeczną gospodarką rynkową, praworządnością i wartościami europejskimi, jak również promowaniem demokracji i wartości europejskich oraz zapewnieniem skuteczniejszego funkcjonowania Unii i jej instytucji. Także i tutaj priorytetowo zostały potraktowane polityki.

Natomiast we włoskim dokumencie, również nieoficjalnym²⁷, kwestie instytucjonalne zostały potraktowane na równi z polityką. Włochy uważają, że debata winna ogniskować się wokół takich spraw, jak: struktura instytucjonalna i europejska przestrzeń demokratyczna, w tym inicjatywa obywatelska i referenda europejskie, inicjatywa ustawodawcza dla PE i harmonizacja zasad wyborczych, unijny okręg wyborczy i bezpośrednio wybierany przewodniczący KE, głosowanie w drodze większości kwalifikowanej, wykorzystanie możliwości wysokiego przedstawiciela ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa i trio prezydencji, wzmocnienie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych i usprawnienie Rady ds. Ogólnych. Jeśli zaś chodzi o polityki, winny obejmować: Europejski Zielony Ład, sfinalizowanie unii gospodarczej i walutowej oraz skuteczną politykę migracyjną. Natomiast w nowej, poprawionej wersji znalazła się również unia zdrowia i otwarta strategiczna autonomia Unii²⁸.

Tymczasem państwa Grupy Wyszehradzkiej²⁹ uważają, że UE stanowi najlepsze ramy umożliwiające stawianie czoła wyzwaniom – tak wewnętrznym, jak i zewnętrznym. Zdaniem Grupy należy przywrócić właściwe funkcjonowanie strefy Schengen i odzyskać pełną kontrolę nad granicami zewnętrznymi oraz chronić i rozwijać jednolity rynek, co więcej – wzmocnienie jego integralności, jak i dalszy rozwój oraz dostosowanie go do wyzwań ery cyfrowej winny zostać potraktowane priorytetowo. Podkreśla znaczenie niezakłóconej konkurencji na jednolitym rynku oraz wartość polityki spójności i polityki rolnej, a także wskazuje na potrzebę utworzenia jednolitego rynku cyfrowego. Akcentuje też znaczenie równowagi międzyinstytucjonalnej i kluczowej roli dla Rady Europejskiej. Jednocześnie sprzeciwia się listom ponadnarodowym i opowiada się za zmniejszeniem PE oraz za przyznaniem państwom w sprawach stanowiących strategiczny interes krajowy prawa do żądania podjęcia decyzji na forum Rady

²⁶ *Conference on the Future of Europe. Franco-German Non-Paper on Key Questions and Guidelines*, 27 XI 2019, [online] <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2019/11/Conference-on-the-Future-of-Europe.pdf>, 25 I 2024.

²⁷ *Using the Conference on the Future of Europe to Shape a Real European Political Discourse. Italian Non-Paper for the Conference on the Future of Europe (2020-2022)*, [online] https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2021/09/italian_paper_on_the_cofe_feb_2020.pdf, 25 I 2024.

²⁸ *The Conference on the Future of Europe: Breaking New Ground for the EU. Revised Italian Non-Paper on the Conference on the Future of Europe (2021-2022)*, [online] https://movimentoeuropeo.it/images/Documenti/All_4_Non-paper_aggiornato.pdf, 25 I 2024.

²⁹ *V4 Statement on the Future of Europe*, 26 January 2018, [online] <https://ensz-newyork.mfa.gov.hu/assets/37/09/61/9d8c287dcd5f21187b4e56cc57742d8e7d16d32d.pdf>, 25 I 2024.

Europejskiej i oparcia legitymacji demokratycznej procesu legislacyjnego na demokratycznej kontroli sprawowanej przez parlamenty narodowe. Odnośnie zaś do polityki migracyjnej winna być ona – zdaniem Grupy – kompleksowa i oparta na skutecznej ochronie granic, by uniknąć obowiązkowych kwot, jako nieskutecznych i dzielących Europę. Państwa Grupy opowiadają się więc za Unią silną, skuteczną i zjednoczoną, choć jednocześnie podkreślają kluczową rolę Rady Europejskiej i prawo państw do przeprowadzania reform.

Integracja europejska, będąca przedsięwzięciem państw, winna służyć przede wszystkim obywatelom. Konferencja stała się więc okazją, by wybrzmiał głos obywateli w sprawie przyszłości Unii. Kluczowym elementem Konferencji były panele europejskie, które przedstawiły rekomendacje³⁰, podnoszące m.in. takie kwestie, jak: nowelizacja rozporządzenia w sprawie warunkowości, by odnosiło się do wszelkich naruszeń praworządności, przyjęcie ordynacji wyborczej do PE opartej na zharmonizowanych zasadach głosowania, ogólnounijne referenda w sprawach uznanych za istotne dla wszystkich obywateli, poddanie ocenie systemu głosowania w instytucjach, otwarcie debaty nad konstytucją dla Europy, autonomia gospodarcza Unii w strategicznych sektorach, przyznanie Frontexowi większych kompetencji, większe uczestnictwo obywateli w polityce unijnej, utworzenie wspólnych sił zbrojnych, polityka migracyjna oparta na zasadzie solidarności i wzmocnienie mandatu Agencji ds. Azylu, a także ustanowienie płacy minimalnej, infrastruktury państwowej i harmonizacja podatków. Rekomendacje będące wynikiem deliberacji paneli krajowych i europejskich oraz propozycje pochodzące z wielojęzycznej platformy cyfrowej zostały następnie „zebrane” w raporcie końcowym³¹, który zawierał m.in. propozycje odnoszące się do zmian klimatycznych i środowiska, zdrowia (unia zdrowia), gospodarki (unia bankowa i unia rynku kapitałowego) i sprawiedliwości społecznej, UE w świecie (autonomia w sektorach strategicznych), wartości, prawa i bezpieczeństwa (ochrona danych), transformacji cyfrowej (suwerenność cyfrowa), demokracji, migracji, edukacji, kultury i młodzieży.

DZIAŁANIA NASTĘPCZE I MOŻLIWE KIERUNKI ZMIAN

Postęp w procesach integracyjnych można osiągnąć na kilka sposobów, mianowicie w ramach obowiązujących traktatów, zawierając umowy międzynarodowe poza ramami traktatowymi, przede wszystkim zaś w drodze nowelizacji traktatów lub zawarcia

³⁰ *Silniejsza gospodarka, sprawiedliwość społeczna, zatrudnienie / Edukacja, młodzież, kultura i sport / Transformacja cyfrowa*, Panel 1, Zalecenia; *Demokracja europejska / Wartości i prawa, praworządność i bezpieczeństwo*, Panel 2, Zalecenia; *Zmiana klimatu, środowisko / Zdrowie*, Panel 3, Zalecenia; *UE w świecie, migracja*, Panel 4, Zalecenia. Dane ze strony: *Sesja plenarna Konferencji*, [online] <https://wayback.archive-it.org/12090/20230216212939/https://futureu.europa.eu/pl/pages/plenary?format=html&locale=pl>, 13 III 2024.

³¹ Raporty *Wielojęzyczna platforma cyfrowa. Konferencji w sprawie przyszłości Europy. Sprawozdanie końcowe, maj 2022 r. oraz Konferencja w sprawie przyszłości Europy. Sprawozdanie z wyników, maj 2022 r.* dostępne są na stronie konferencji: <https://wayback.archive-it.org/12090/20230216212939/https://futureu.europa.eu/pl/pages/plenary?format=html&locale=pl>, 13 III 2024.

nowego traktatu. Państwa mogą więc angażować się w procesy legislacyjne w Radzie UE lub w działania Rady Europejskiej albo zawierać pomiędzy sobą porozumienia, angażując instytucje unijne. Mogą też zdecydować o nowelizacji traktatów lub o zawarciu nowego traktatu, w tym celu negocjując, a następnie przyjmując odpowiednie akty prawne, obywatele zaś uczestniczą w ich ratyfikacji pośrednio przez głosowanie w parlamentach narodowych lub bezpośrednio, biorąc udział w krajowych referendach.

Istotnie, niektóre zgłaszane propozycje zmian będą mogły zostać urzeczywistnione w ramach obowiązujących traktatów, tj. procedur i działań, inne natomiast, zwłaszcza te odnoszące się do instytucji, będą wymagały zmian w materii traktatowej, gdzie państwa jako suwereni traktatów będą odgrywać kluczową rolę. I choć nie wszystkie są przekonane co do konieczności reform, wydaje się, że nie da się utrzymać *status quo*. Powodów jest co najmniej kilka, mianowicie Unia winna zająć się problemami, które pojawiły się podczas kryzysów (finansowego, migracyjnego i pandemii COVID-19) m.in. dlatego, że nie posiadała wystarczających kompetencji do działania; musi też pokazać, że z należytą atencją podchodzi do wszelkich propozycji zmian, zwłaszcza tych zgłaszanych przez społeczeństwo obywatelskie; przede wszystkim zaś winna przygotować się na projektowane rozszerzenie³². Dziś doszedł jeszcze jeden czynnik – wojna w Ukrainie. Działania wojenne prowadzone tuż u granic Unii sprawiają, że pojawiają się coraz częstsze głosy na rzecz zwiększenia zdolności obronnych i roli Unii jako władzy politycznej, stając się dodatkowym katalizatorem zmian. Nie bez znaczenia jest również szerszy kontekst międzynarodowy: kwestionowanie multilateralizmu i porządku opartego na zasadach, przede wszystkim rosnąca rola Chin i narastająca rywalizacja pomiędzy światowymi potęgami (Chiny–USA) o wpływy³³. Stąd też trudność, jaka będzie wiązała się z procedowaniem w oparciu o obecne rozwiązania traktatowe, będzie wymuszała zmianę, która będzie sprowadzać się do rewizji traktatów założycielskich, nie zaś do przyjęcia nowego traktatu czy paktu politycznego, byłoby bowiem niezwykle trudnym zadaniem pogodzenie niekiedy bardzo rozbieżnych postaw i interesów państw.

Konferencja, która zakończyła się 9 maja 2022 r. i która nie była ani Konwentem ani też IGC, nie mogła skutkować rewizją traktatów, co nie oznacza, że nie są podejmowane żadne działania następce. W ramach tego, co już jest możliwe, tj. w oparciu o obecne rozwiązania traktatowe, przyjmowane są regulacje prawne stanowiące realizację postulatów przyjętych na Konferencji. Nie oznacza również, że CoFoE nie stanie się przyczynkiem do dalej idących zmian, tym bardziej że instytucje unijne opowiadają się za takim

³² Dnia 8 listopada 2023 r. KE przyjęła pakiet rozszerzenia na 2023 r., zalecając Radzie UE rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych z Ukrainą i Mołdawią, przyznanie Gruzji statusu państwa kandydującego oraz rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych z Bośnią i Hercegowiną, jak tylko spełnią kryteria członkostwa.

³³ Problem ten został już zauważony przez UE i są podejmowane działania na rzecz transformacji społeczno-gospodarczej Unii, transformacji w stronę modelu zrównoważonego, co z kolei winno umożliwić realizację unijnej strategii geopolitycznej. Zob. Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Sprawozdanie dotyczące prognozy strategicznej z 2023 r. Zrównoważony rozwój i dobrostan ludzi jako kluczowy element otwartej strategicznej autonomii Europy*, Bruksela, 6 lipca 2023 r., COM(2023) 376 final.

właśnie procedowaniem³⁴. Jest więc wysoce prawdopodobne, że będziemy mieli do czynienia z kolejną już rewizją traktatów założycielskich, podejmującą kwestie instytucjonalne, proceduralne oraz polityki, tym bardziej że pojawiają się nowe propozycje³⁵, a co więcej – na temat reformy traktatów wypowiedział się już po raz kolejny PE³⁶.

I choć zmienił się paradygmat integracji³⁷, nie zmienia to faktu, że reformy są niezbędne, przy czym kluczowa będzie postawa państw członkowskich, zwłaszcza tych o najbardziej skrajnych poglądach, które przesądzą o kierunku, zakresie i głębokości zmian.

UWAGI KOŃCOWE

Czy istnieje potrzeba zmian? Na tak postawione pytanie należy udzielić pozytywnej odpowiedzi, chociaż – jak zostało pokazane – nie ma zgodności co do ich zakresu i głębokości. Tym, co przemawia na rzecz zmian, jest m.in. konieczność „uporządkowania” struktury i instrumentów przyjmowanych w związku z działaniami mającymi na celu zaradzenie skutkom kryzysów – działaniami *ad hoc*, nierzadko poza ramami traktatowymi z uwagi na brak kompetencji Unii. Nie mniej ważna jest sytuacja międzynarodowa i narastające napięcia, które nie ograniczają się do rywalizacji gospodarczej, w związku z czym daje się słyszeć coraz więcej głosów na rzecz konieczności zwiększenia konkurencyjności i odporności Unii, ale także wzmocnienia jej wymiaru politycznego i obronnego. Innym czynnikiem jest projektowane rozszerzenie i konieczność dostosowania struktury instytucjonalnej do Unii 28, ewentualnie 29 państw³⁸.

Odnosnie do zakresu i głębokości zmian uwagę zwracają z jednej strony instytucje, dla których kwestie instytucjonalne zdają się być kluczowe i które opowiadają się za

³⁴ Zob. dokumenty wydane wkrótce po zakończeniu Konferencji: *European Parliament Resolution of 4 May 2022 on the Follow-up to the Conclusions of the Conference on the Future of Europe*, 2022/2648(RSP); *European Parliament Resolution of 9 June 2022 on the Call for a Convention for the Revision of the Treaties*, 2022/2705(RSP); European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Conference on the Future of Europe – Putting Vision into Concrete Action*, Brussels, 17 June 2022, COM(2022) 404 final; General Secretariat of the Council, *Conference on the Future of Europe: Proposals and Related Specific Measures Contained in the Report on the Final Outcome of the Conference on the Future of Europe: Preliminary Technical Assessment*, Brussels, 10 June 2022; Rada Europejska, *Konkluzje*, Bruksela, 23-24 czerwca 2022, [online] <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-24-2022-INIT/pl/pdf>, 25 I 2024.

³⁵ Dnia 19 września 2023 r. grupa ekspertów przedstawiła raport nt. przygotowania UE do rozszerzenia. Zob. *Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century. Report on the Franco-German Working Group on EU Institutional Reform*, Paris–Berlin, 18 September 2023, [online] <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2617206/4d0e0010ffcd8c0079e21329bbbb3332/230919-rfaa-deu-fra-bericht-data.pdf>, 25 I 2024.

³⁶ Zob. przyp. 13.

³⁷ Unia, niegdyś będąca „siłą transformującą” środowisko międzynarodowe, dziś koncentruje się na utrzymaniu stanu posiadania. Zob. S. Ananicz, P. Buras, A. Smoleńska, *Nowy rozdział. Transformacja Unii Europejskiej a Polska*, Warszawa 2021, s. 23.

³⁸ Zob. przyp. 31.

wzmocnieniem wymiaru wspólnotowego, z drugiej państwa traktujące priorytetowo polityki, z nie zawsze zgodnymi poglądami na sprawę reform. I tak, poglądy PE i KE są w dużym stopniu zbieżne i koncentrują się m.in. wokół instytucji i metody wspólnotowej, z kolei Rada UE i Rada Europejska zajmują bardziej ostrożne stanowisko. I podczas gdy te pierwsze traktują priorytetowo kwestie instytucjonalne, te drugie, wraz z państwami członkowskimi, traktują priorytetowo polityki, podobnie jak czynią to obywatele. Rzec więc można, że państwa – kluczowi aktorzy dla powodzenia reform – hołdują podejściu „najpierw polityka”. Na szczególną uwagę zasługuje stanowisko PE, który otwarcie opowiada się za potrzebą daleko idących zmian, jakie miałyby się zmaterializować w drodze reformy zapisów traktatowych.

Kwestia zwołania konferencji międzyrządowej przewija się w dyskursie publicznym i wiele wskazuje na to, że zostanie zwołana. Należy więc oczekiwać zmian, które z jednej strony wzmocnią Unię jako organizację o charakterze integracyjnym, innymi słowy – jej wymiar ponadnarodowy, z drugiej zaś sprawią, że Unia będzie bardziej odporna na napięcia i kryzysy mające swoje źródło w jej otoczeniu zewnętrznym, tj. doprowadzą do wzmocnienia roli politycznej i zdolności obronnych Unii. Można więc oczekiwać z jednej strony poszerzenia zakresu spraw decydowanych w drodze głosowania większościowego i procedowanych w oparciu o zwykłą procedurę ustawodawczą, co przełoży się na wzmocnienie wspólnych instytucji, jak również przysporzenia kompetencji i zmiany kwalifikacji na wyłączne i dzielone, co z kolei przełoży się na wzmocnienie wspólnych polityk; z drugiej natomiast strony można oczekiwać wzmocnienia zdolności obronnych Unii. W obliczu narastających napięć międzynarodowych konieczne jest wzmocnienie wymiaru zewnętrznego Unii, w tym polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obronnej, która podlega szczególnym zasadom i procedurom. Zmiana w obrębie tego obszaru, w tym ustanowienie unii obronnej, wymagać będzie modyfikacji traktatowych.

Dodać należy, że nowelizacja zapisów traktatowych będzie wymagała czasu (zwołanie IGC, negocjacje, ratyfikacja), przy czym jest jeszcze jeden czynnik, który może wpływać hamująco na szybkie procedowanie. Dotychczas każda reforma, nawet jeśli nie stanowiła „skoku jakościowego”, co do zasady pogłębiała procesy integracyjne. Należy jednak mieć na uwadze, że zmiana nie zawsze musi oznaczać postęp, równie dobrze może oznaczać regres. Otwarcie traktatów co prawda pozwoli na negocjowanie nowych rozwiązań, a co za tym idzie – na rewizję postanowień traktatowych, nie można jednak wykluczyć, że zmiana pójdzie w kierunku zawężenia pola operacyjnego prawa unijnego, co z kolei przełoży się na możliwości działań instytucji³⁹. Parlament wydaje się być świadom takiego obrotu spraw, twierdząc, że reforma winna prowadzić do

³⁹ Już teraz istnieje możliwość „przekazywania” kompetencji państwom członkowskim (zob. art. 2 *Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* [TFUE], wersja skonsolidowana, Dz. Urz. UE 2016, C 202, gdzie czytamy: *Państwa Członkowskie ponownie wykonują swoją kompetencję w zakresie, w jakim Unia postanowiła zaprzestać wykonywania swojej kompetencji*). Inną kwestią są terminy nieostre (zob. art. 2 TUE). Tutaj, mając na uwadze problemy definicyjne, jakie napotkała Unia w związku z praworządnością (*rule of law* / *Rechtsstaatlichkeit* / *État de droit*), nie można wykluczyć, że państwa zdecydują się na doprecyzowanie niektórych terminów, tym samym zawężając pole interpretacyjne, co z kolei przełoży się na ewentualne działania instytucji unijnych.

modernizacji Unii w drodze ustanowienia nowych zdolności, instrumentów i demokratyzacji procesów decyzyjnych, nie zaś do jej renacjonalizacji, chociażby przez uciekanie się do międzyrządowości⁴⁰.

Natomiast tak długo, jak nie dojdzie do zmiany zapisów traktatowych, pozostaje procedowanie w oparciu o obecne rozwiązania, przy czym nie będzie możliwe przeprowadzenie niektórych zmian, w tym instytucjonalnych⁴¹. Gdyby przy braku zgody państw nie doszło do zwołania IGC, wówczas to bezprecedensowe wydarzenie, jakim była Konferencja, będzie można potraktować jako wyraz demokracji deliberatywnej, jako nową formę uczestnictwa obywateli, zwiększającą legitymację Unii i uzupełniającą demokrację przedstawicielską, tym bardziej że panele europejskie stały się stałą instytucją, bowiem już teraz obok panelu ds. mobilności edukacyjnej utworzono dwa inne panele – ds. marnotrawienia żywności i rzeczywistości wirtualnej.

Logika integracji i zmiany, z jakimi mieliśmy już styczność (zarówno traktatowe, jak i pozatraktatowe), czynią zasadnym oczekiwanie postępów w procesach integracyjnych. I nie może być inaczej, jeśli przywołamy nadal aktualny neofunkcjonalizm wraz z mechanizmem „rozlewania się” raz zapoczątkowanego procesu.

BIBLIOGRAFIA

- Ananicz S., Buras P., Smoleńska A., *Nowy rozdział. Transformacja Unii Europejskiej a Polska*, Warszawa 2021.
- Barcz J., *Konferencja w sprawie przyszłości Europy a reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2021, nr 9.
- Barcz J., *Konferencja w sprawie przyszłości Europy. Szczególne wyzwania dla społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] *Wokół kryzysu praworządności, demokracji i praw człowieka. Księga jubileuszowa Profesora Mirosława Wyrzykowskiego*, red. A. Bodnar, A. Płoszka, Warszawa 2020.
- Barcz J., *Od lizbońskiej do postlizbońskiej Unii Europejskiej. Główne kierunki reformy ustrojowej procesu integracji europejskiej*, Warszawa 2020.
- Barcz J., *Unia Europejska na rozstajach. Traktat z Lizbony. Dynamika i główne kierunki reformy ustrojowej*, Warszawa 2010.
- Conference on the Future of Europe: Common Approach Amongst Austria, Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, Ireland, Latvia, Lithuania, Malta, the Netherlands, Slovakia and Sweden*, 23 III 2021, [online] <https://www.affarieuropei.gov.it/media/5615/non-paper-stati-ue-23-marzo-2021.pdf>.
- Conference on the Future of Europe. Franco-German Non-Paper on Key Questions and Guidelines*, 27 XI 2019, [online] <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2019/11/Conference-on-the-Future-of-Europe.pdf>.

⁴⁰ Zob. przyp. 18.

⁴¹ Procedowanie w oparciu o tzw. uproszczoną procedurę zmiany traktatów (art. 48 ust. 6 TUE) jest możliwe jedynie w odniesieniu do postanowień znajdujących się w części trzeciej TFUE (polityki i działania wewnętrzne Unii), natomiast sprawy instytucjonalne znajdują się w części szóstej TFUE (postanowienia instytucjonalne i finansowe).

- Council of the European Union, *Conference on the Future of Europe – Revised Council Position*, Brussels, 3 February 2021, [online] https://www.consilium.europa.eu/media/48588/st_5911_2021_init_en.pdf.
- Demokracja europejska / Wartości i prawa, praworządność i bezpieczeństwo, Panel 2, Zalecenia, [online] <https://futureu.europa.eu/pl/assemblies/citizens-panels?locale=pl>.
- Duff A., *Constitutional Change in the European Union. Towards a Federal Europe*, Cham 2022, <https://doi.org/10.1007/978-3-031-10665-1>.
- European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Conference on the Future of Europe – Putting Vision into Concrete Action*, Brussels, 17 June 2022, COM(2022) 404 final.
- European Parliament Resolution of 4 May 2022 on the Follow-up to the Conclusions of the Conference on the Future of Europe, 2022/2648(RSP).
- European Parliament Resolution of 9 June 2022 on the Call for a Convention for the Revision of the Treaties, 2022/2705(RSP).
- Fabbrini F., *Possible Avenues for Further Political Integration in Europe: A Political Compact for a More Democratic and Effective Union?*, Brussels, May 2020, [online] [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/651849/IPOL_STU\(2020\)651849_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/651849/IPOL_STU(2020)651849_EN.pdf).
- Fabbrini F., *The Conference on the Future of Europe. A New Model to Reform the EU?*, 2019, DCU Brexit Institute – Working Paper, nr 12, <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3515188>.
- Fabbrini F., *The Conference on the Future of Europe: Process and Prospects*, „European Law Journal” 2020, vol. 26, nr 5-6, <https://doi.org/10.1111/eulj.12401>.
- General Secretariat of the Council, *Conference on the Future of Europe: Proposals and Related Specific Measures Contained in the Report on the Final Outcome of the Conference on the Future of Europe: Preliminary Technical Assessment*, Brussels, 10 June 2022.
- Ifantis K. i in., *Theory and Reform in the European Union*, Manchester–New York, NY 2003.
- Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Formuła Konferencji w sprawie przyszłości Europy*, Bruksela, 22 stycznia 2020 r., COM/2020/27 final.
- Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Sprawozdanie dotyczące prognozy strategicznej z 2023 r. Zrównoważony rozwój i dobrostan ludzi jako kluczowy element otwartej strategicznej autonomii Europy*, Bruksela, 6 lipca 2023 r., COM(2023) 376 final.
- Konferencja w sprawie przyszłości Europy. *Sprawozdanie z wyników, maj 2022 r.*, [online] <https://wayback.archive-it.org/12090/20230216212939/https://futureu.europa.eu/pl/pages/plenary?format=html&locale=pl>.
- Krzyżanowska-Skowronek I., *Teorie zmiany na przykładzie włoskiej polityki wschodniej*, Kraków 2015, <https://doi.org/10.12797/9788376386416>.
- Managed Expectations: EU Member States' Views on the Conference on the Future of Europe*, red. M. Ålande, N. von Ondarza, S. Russack, Berlin 2021, *SWP Working Paper*, nr 3, [online] https://www.swp-berlin.org/publications/products/arbeitspapiere/WP_03-2021_EPIN-Report_CoFoE_01.pdf.
- Naurin D., Rasmussen A., *Dynamics of Change in the European Union*, London 2012, <https://doi.org/10.4324/9780203720424>.

- Ondarza N. von, Åland M., *The Conference on the Future of Europe Obstacles and Opportunities to a European Reform Initiative That Goes beyond Crisis Management*, „SWP Comment” 2021, nr 19, [online] https://www.swp-berlin.org/publications/products/comments/2021C19_Conference_Future_of_Europe.pdf.
- Opening Statement in the European Parliament Plenary Session by Ursula von der Leyen, Candidate for President of the European Commission*, Strasbourg, 16 July 2019, [online] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_19_4230.
- Parlament Europejski, *Sprawozdanie w sprawie wniosków Parlamentu Europejskiego dotyczących zmiany traktatów*, A9-0337/2023.
- Rada Europejska, *Konkluzje*, Bruksela, 12 grudnia 2019 r., [online] <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-29-2019-INIT/pl/pdf>.
- Rada Europejska, *Konkluzje*, Bruksela, 20 czerwca 2019 r., [online] <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9-2019-INIT/pl/pdf>.
- Rada Europejska, *Konkluzje*, Bruksela, 23-24 czerwca 2022 r., [online] <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-24-2022-INIT/pl/pdf>.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 lutego 2017 r. w sprawie poprawy funkcjonowania Unii Europejskiej dzięki wykorzystaniu potencjału Traktatu z Lizbony*. Dz. Urz. UE 2018, C 252.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 13 lutego 2019 r. w sprawie stanu debaty nad przyszłością Europy*. Dz. Urz. UE 2020, C 449.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 lutego 2017 r. w sprawie ewentualnych zmian i dostosowań w obecnej strukturze instytucjonalnej Unii Europejskiej*, Dz. Urz. UE 2018, C 252.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 22 listopada 2023 r. w sprawie propozycji Parlamentu Europejskiego dotyczących zmiany Traktatów*, 2022/2051(INL), [online] https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0427_PL.html.
- Rosenau J.N., *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*, Princeton 1990, <https://doi.org/10.1515/9780691188522>.
- Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century. Report on the Franco-German Working Group on EU Institutional Reform*, Paris–Berlin, 18 September 2023, [online] <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2617206/4d0e0010ffcd8c0079e21329bbb3332/230919-rfaa-deu-fra-bericht-data.pdf>.
- Sesja plenarna Konferencji*, [online] <https://wayback.archive-it.org/12090/20230216212939/https://futureu.europa.eu/pl/pages/plenary?format=html&locale=pl>.
- Silniejsza gospodarka, sprawiedliwość społeczna, zatrudnienie / Edukacja, młodzież, kultura i sport / Transformacja cyfrowa*, Panel 1, Zalecenia, [online] <https://futureu.europa.eu/pl/assemblies/citizens-panels?locale=pl>.
- The Conference on the Future of Europe: Breaking New Ground for the EU. Revised Italian Non-Paper on the Conference on the Future of Europe (2021-2022)*, [online] https://movimento-europeo.it/images/Documenti/All_4_Non-paper_aggiornato.pdf.
- The Institutions of the Enlarged European Union: Change and Continuity*, red. E. Best, Th. Christiansen, P. Settembri, Cheltenham, UK–Northampton, MA 2008.
- Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, wersja skonsolidowana, Dz. Urz. UE 2012, C 326.
- Traktat o Unii Europejskiej*, wersja skonsolidowana, Dz. Urz. UE 2016, C 202.

- UE w świecie, migracja, Panel 4, Zalecenia, [online] <https://futureu.europa.eu/pl/assemblies/citizens-panels?locale=pl>.
- Using the Conference on the Future of Europe to Shape a Real European Political Discourse. Italian Non-Paper for the Conference on the Future of Europe (2020-2022)*, [online] https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2021/09/italian_paper_on_the_cofe_feb_2020.pdf.
- V4 Statement on the Future of Europe*, 26 January 2018, [online] <https://ensz-newyork.mfa.gov.hu/assets/37/09/61/9d8c287dcd5f21187b4e56cc57742d8e7d16d32d.pdf>.
- Węc J., *Traktat Lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007-2009*, Kraków 2011, *Societas*, 36.
- Węc J., *Traktat lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007-2015. Orzecznictwo sądów konstytucyjnych wybranych państw członkowskich UE oraz proces implementacji traktatu lizbońskiego*, Kraków 2016.
- Wielojęzyczna platforma cyfrowa. Konferencji w sprawie przyszłości Europy. Sprawozdanie końcowe, maj 2022 r.* [online] <https://wayback.archive-it.org/12090/20230216212939/https://futureu.europa.eu/pl/pages/plenary?format=html&locale=pl>.
- Zmiana klimatu, środowisko / Zdrowie*, Panel 3, Zalecenia, [online] <https://futureu.europa.eu/pl/assemblies/citizens-panels?locale=pl>.

Danuta KABAT-RUDNICKA – prawnik i politolog, profesor uczelni; zainteresowania naukowe koncentrują się wokół następujących zagadnień: federalizm, konstytucjonalizm, sądownictwo konstytucyjne i międzynarodowe, organizacje międzynarodowe, prawo międzynarodowe, prawo europejskie, polityki Unii Europejskiej, międzynarodowe stosunki polityczne, teorie stosunków międzynarodowych, teorie integracji europejskiej, systemy polityczne, bezpieczeństwo międzynarodowe; autorka dwóch monografii: *Zasada federalna a integracja ponadnarodowa. Unia Europejska między federalizmem dualistycznym a kooperatywnym* (2010) oraz *Konstytucjonalizacja Unii Europejskiej a sądownictwo konstytucyjne – wielopoziomowa współpraca czy rywalizacja?* (2016).